Нацыянальная платформа
Форум грамадзянскай супольнасці
УСХОДНЯГА ПАРТНЁРСТВА

Координационный комитет Национальной платформы
Форума гражданского общества Восточного партнерства

Минск, 18 марта 2013 г

Как повысить трансформационный потенциал Европейского диалога по модернизации с беларусским обществом?

position paper

Мы, представители организаций гражданского общества Беларуси и члены Координационного комитета Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, данным документом выражаем свою позицию относительно актуального состояния, проблем и перспектив развития Европейского диалога по модернизации с беларусским обществом. Подтверждая свою полную поддержку диалогу, мы обращаем внимание всех его участников на необходимость внесения изменений в порядок будущих действий и структуру организации Европейского диалога по модернизации. Вместе с очевидными достижениями мы видим опасные тенденции: формализацию мероприятий диалога на уровне ЕС, низкий уровень включенности беларусских общественных стейкхолдеров в процесс диалога, ограниченный потенциал экспертных групп для разработки детальных планов реформ. Эти и другие сложности способны существенно ограничить трансформационный потенциал этой инициативы. Мы полагаем, что наши рекомендации будут способствовать устранению обозначенных негативных тенденций и укреплению Европейского диалога по модернизации в качестве инструмента позитивной трансформации беларусского общества и конструктивного развития беларусско-европейских отношений.

КРАТКИЙ ОБЗОР РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ДИАЛОГА ПО МОДЕРНИЗАЦИИ

С момента объявления диалога прошел год. За это время были сформированы четыре экспертные рабочие группы диалога[1] и координационная группа из числа координаторов экспертных групп и представителей посольств стран-членов ЕС. Эксперты определили тематические приоритеты модернизационных реформ и планы будущих работ по их подготовке (преимущественно в виде семинаров и конференций). В Беларуси состоялось несколько совместных встреч представителей экспертных групп, политических партий, структур беларусского гражданского общества и европейских дипломатов по вопросам актуального развития диалога, но в разном формате и с различным составом участников. В ряде стран-членов ЕС состоялись тематические мероприятия под эгидой Европейского диалога по модернизации, из которых следует отдельно отметить Семинар по вопросам приватизации (Варшава, апрель 2012) и Конференцию о возможности реформ в сфере социального обеспечения и жилищно-коммунальной политики (Берлин, февраль 2013).

В настоящий момент власти Беларуси официально не принимают участия в Европейском диалоге по модернизации. В ряде случаев отдельные государственные эксперты могут участвовать в мероприятиях диалога, но лишь неформального и неофициального характера. В феврале 2013 г. Беларусские власти направили странам-членам ЕС свои предложения о новом формате Диалога о модернизации, который ограничивался бы межгосударственными отношениями без участия политической оппозиции и гражданского общества. Необходимо отметить, что эти предложения властей Беларуси не сопровождаются действиями по демонстрации доброй воли к сотрудничеству с ЕС. Власти по-прежнему не освободили одиннадцать политических заключенных, включая правозащитника Алеся Беляцкого, несмотря на то, что данный шаг является необходимым условием для начала переговорного процесса. Как ни парадоксально, но активность беларусских оппозиционных политических партий и движений в диалоге также сведена к минимуму и ограничивается участием в единичных встречах, организованных Представительством ЕС в Минске, семинарах и конференциях в ЕС. В то же время участие структур гражданского общества на протяжении этого года было значительно более активным и постоянным как на уровне экспертной работы, так и на уровне организации специальных публичных событий.

Осведомленность беларусского общества относительно Европейского диалога по модернизации по данным опросов общественного мнения достигает 25%, из которых 48% считают, что такая программа необходима для Беларуси[2]. В условиях закрытости информационного пространства Беларуси эти результаты можно назвать удовлетворительными, что во многом стало возможным благодаря существенной поддержке Диалога по модернизации большинством независимых СМИ.

1 Группы: 1) политического диалога и политической реформы; 2) юридическая реформа и внутренние дела; 3) экономические и социальные реформы и 4) реформы торговли и системы регулирования.

2 Результаты опроса НИСЭПИ, декабрь 2012 г. http://www.iiseps.org/press8.html

Общую координацию Европейского диалога по модернизации в Беларуси осуществляет Представительство ЕС в Минске и координационная группа из числа беларусских экспертов.

Прошедший этап диалога можно охарактеризовать как предварительный, он ограничился коммуникацией между реальными и потенциальными участниками ЕДМ и контурными набросками планов будущих работ по разработке модернизационных реформ.

ПРОБЛЕМЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ В РАЗВИТИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ДИАЛОГА ПО МОДЕРНИЗАЦИИ

Ход ЕДМ сталкивается с несколькими группами затруднений и проблем, в большей степени порожденных внутренней ситуацией в Беларуси. В частности, мы видим существенные препятствия на уровне стратегии и замысла ЕДМ, коммуникации и отношений между стейкхолдерами, исполнительских компетенций участников диалога.

1. **Стратегическая неопределенность**. Цели и замысел самого диалога и через год после его объявления выглядят достаточно расплывчатыми. У ЕДМ отсутствует четкая документально зафиксированная стратегия развития с определением целей, принципов, последовательности этапов, запланированных результатов. В ЕДМ нет внятной структуры управления, четкого распределения ответственности и т.д. Общее развитие диалога напоминает инкрементальное продвижение при меняющихся в зависимости от ситуации целях и действиях. Это, с одной стороны, позволяет быть гибким и быстро реагировать на изменения ситуации. С другой стороны, такое положение дел создает хаос и, зачастую, видимость динамики без какой-либо возможности сказать, движется ли диалог или стоит на месте. В отсутствие стратегической определенности и понятных правил включения в диалог даже странам-членам ЕС при всем желании сложно содействовать диалогу по модернизации. Большинство организованных странами-членами событий проходят без какого-либо эффекта для Беларуси, не согласованы с развитием диалога внутри Беларуси и не скоординированы с Координационной группой диалога.

2. **Отсутствие в ЕДМ субъектов коммуникации с беларусской стороны**. В ситуации несогласованности позиций и противоречий между всеми субъектами диалога места субъектов коммуникации со стороны Беларуси оказываются фактически незанятыми. Государство отказывается участвовать в диалоге на предложенных ЕС основаниях; политическая оппозиция риторически выражает согласие, но не участвует де-факто; гражданское общество могло бы стать этим субъектом, но не признается таковым ни одной из сторон и представлено многочисленными организациями с разными интересами. Проблема разнообразия мнений внутри гражданского общества Беларуси частично снимается наличием Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства как площадки для согласования интересов, способной говорить «одним голосом». Но в то же время ей не хватает официального признания со стороны остальных

субъектов, включая ЕС и беларусскую политическую оппозицию. Отсутствие беларусского партнера в диалоге ставит ЕС в довольно странное положение, когда диалог вроде бы есть, но партнер по коммуникации отсутствует. Это, в том числе, приводит к тому, что ЕС (и в частности, Представительство ЕС в Беларуси) в одностороннем порядке берет на себя управление всем процессом от постановки целей до приемки результатов работы.

3. **Слабое вовлечение в ЕДМ общественных стейкхолдеров**. ЕДМ задуман, в том числе, для продвижения среди широких общественных слоев видения современной и демократической Беларуси, т.е. для создания понятной альтернативы развития страны. Эта задача может выполняться тогда, когда в диалог будет вовлечен широкий круг стейкхолдеров: НГО, профсоюзы, ассоциации нанимателей, религиозные организации, местные сообщества и др. Их роль, с одной стороны, состоит в заказе и постановке целей для реформ, а с другой - в их продвижении в обществе. Мы уверены, что только такое широкое вовлечение многих общественных субъектов будет способно повлиять и на изменение позиции государства в отношении диалога. Гражданское общество также играет критическую роль в процессе реализации реформ, мониторинга и оценки хода реформирования и распространения идей модернизации среди широких слоев общества.

4. **Проблема компетенций.** Эта проблема возникает как следствие двух предыдущих. Из-за отсутствия верхних уровней постановки целей экспертные группы а) предоставлены сами себе и работают без заказа со стороны беларусских общественных стейкхолдеров. Кроме того, б) состав рабочих групп ЕДМ включает представителей политических структур, стейкхолдеров гражданского общества, представителей организаций целевых групп (grassroot organisations) и собственно профессиональных экспертов и специалистов. Такой разношерстный и смешанный состав совершенно не приспособлен к нуждам и порядку организации нормальной экспертной работы по подготовке реформ. В группы попали люди с разной квалификацией, разным опытом, разными идеологическими, политическими и личностными установками. Все это делает экспертные группы мало приспособленными к глубокой содержательной работе.

5. **Неучастие государства**. Отсутствие вовлечения в диалог беларусского государства создает наиболее серьезные проблемы с реализацией любых проектов модернизационных реформ. Участие государства на высшем уровне невозможно пока не будут выполнены условия по освобождению и реабилитации политических заключенных. Однако, безусловно, вовлечение даже на техническом уровне чиновников и государственных экспертов способствовало бы прогрессу в диалоге. Основное препятствие для участия государства создает необходимость садиться за один стол с представителями оппозиции и гражданского общества («синдром гражданского общества»). Беларусские власти не желают даже косвенно признавать легитимность и субъектность гражданского общества и политической оппозиции, вступая с ними в диалог.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЛИ ДИАЛОГ?

Предложения беларусского МИД об изменении формата диалога активизировали как в ЕС, так и в Беларуси дебаты о реорганизации Европейского диалога по модернизации. Рядом беларусских аналитиков уже было предложено разделить диалог на два параллельных трека, что позволит достигнуть реального вовлечения государства и прогресса в реформах: один - для отношений ЕС-государство, другой – для продолжения диалога по линии ЕС – гражданское общество (по аналогии с инициативой ЕС-Россия «Партнерство для модернизации»).

Мы полагаем, что, как **безусловное принятие предложений беларусского государства, так и предложения разделения диалога на два параллельных трека несут в себе существенные угрозы**. По нашему мнению, создание специальных отношений ЕС с государством де-факто будет означать исключение гражданского общества из реальных процессов модернизации. Поскольку в стране не существует свободы для деятельности гражданского общества, оно не может без специального формата диалога выполнять свои функции по влиянию на государственные решения и мониторингу деятельности правительства. Это дает государству возможность легко симулировать процесс реформ без реального реформирования. Мы в частности убеждены, что исключение общественных субъектов из процесса реализации реформ высшего образования приведет к выхолащиванию из реформ реального содержания, исключению ценностных аспектов, оставлению без внимания вопросов академического самоуправления, нивелированию качества образования и т.д. Такая реформа, по сути, превратится в пустое изменение формы и подгонку системы образования под внешнее подобие соответствия требованиям Болонского процесса.

В то же время мы осознаем, что при ликвидации «синдрома гражданского общества» полноценное включение государства даст возможность для прогресса в некоторых секторальных реформах (регулирование иностранных инвестиций, модернизация предприятий, энергоэффективность, совершенствование регулирования торговли, развитие инфраструктуры и т.д.), в которых заинтересованы беларусские власти. Такой путь авторитарной модернизации может способствовать экономической стабильности, росту благосостояния населения, и даже некоторой либерализации деятельности организаций гражданского общества в тех областях, где эта деятельность компенсирует нехватку государственных ресурсов (альтернативная социальная помощь, предоставление специфических услуг, экспертных знаний и т.д.). В то же время, мы уверены, что в этом случае будут утрачены все достижения активной части гражданского общества последнего времени, в том числе и успехи, достигнутые в рамках инициативы Восточного партнерства. Потеря пространства и возможностей реального влияния на процессы принятия существенных для страны решений приведет к полному вырождению гражданской активности на уровне национальной политики (policy). Это закроет возможности для нормального роста и становления в беларусском обществе демократической альтернативы существующей авторитарной системе и откладыванию демократических реформ на десятилетия.

Традиционно путь авторитарной модернизации противопоставляется демократической модернизации. И в том, и в другом случае модернизация осуществляется из одного властного центра, но демократическая трансформация

подразумевает смену авторитарных элит сторонниками демократических преобразований. По многим причинам, такое противопоставление неадекватно беларусской ситуации, где существует конфликтное равновесие между сторонниками авторитарного и демократического путей развития. Линия раздела проходит по всем общественным стратам: от политических и культурных элит до рядовых обывателей. **Оппозицией авторитарного пути модернизации является стратегия конвенциональной (договорной) модернизации**, где трансформации могут быть результатом общественной конвенции о реформах между двумя альтернативными частями общества. Европейский диалог по модернизации в таком случае может быть средством достижения такого общественно-политического консенсуса многих стейкхолдеров (multi-stakeholder dialogue).

Этот путь развития Европейского диалога по модернизации более сложен технически, требует большего напряжения интеллектуальных ресурсов, усилий всех его участников, менее предсказуем в своих результатах. Он, безусловно, выглядит менее надежным, менее определенным и более ресурсозатратным, чем путь авторитарной модернизации. Но выбор в его пользу возможен, и эта возможность возникает только при твердой ориентации на продвижение по пути демократических изменений в Беларуси, даже при понимании всей сложности избранного пути. Только из ценностных и этических рамок, в которых цена сохранения и продления жизни авторитаризма слишком высока, мы склоняется к конвенциональному пути модернизации.

ПУТИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИАЛОГА ПО МОДЕРНИЗАЦИИ

Пути повышения эффективности ЕДМ лежат в направлении **интенсификации вовлечения различных общественных стейкхолдеров в процесс диалога**. Для решения этого вопроса следует предпринять следующие действия:

1. **На уровне стран-членов ЕС:**

- публично выразить позицию стран-членов относительно развития Европейского диалога по модернизации, где, в частности, подчеркнуть неизменность присутствия государства, политической оппозиции и гражданского общества в составе стейкхолдеров диалога и необходимость более широкого вовлечения в диалог различных типов общественных стейкхолдеров;
- включить в консультации по вопросам диалога те структуры, которые реально занимаются вопросами продвижения и развития диалога. В частности, координаторов рабочих групп Европейского диалога по модернизации, Национальную платформу Форума гражданского общества Восточного партнерства, экспертные и аналитические центры, вовлеченные в разработку реформ.

2. **На уровне Службы внешних действий и Европейской комиссии:**

- организовать широкие публичные консультации с гражданским обществом Беларуси по оценке развития Европейского диалога по модернизации и путям

его интенсификации. Механизмом консультаций может быть публичное предложение ко всем заинтересованным организациям выражать свое мнение относительно вопросов развития диалога, роли и участия гражданского общества, проблем вовлечения государства, роли и возможного вклада Европейского союза. По результатам консультаций принять Концепцию развития Европейского диалога по модернизации (совместно с Координационной группой);

- на уровне замысла и стратегии развития ЕДМ сформировать два разных по типу пространства для коммуникации вовлеченных субъектов: в частности, необходимо дополнить уже имеющийся формат экспертных рабочих групп новым форматом для коммуникации именно стейкхолдеров ЕДМ. Это может быть сделано за счет включения представителей ключевых стейкхолдеров в состав Координационной группы ЕДМ;
- рассмотреть вопрос выделения целевого финансирования для обеспечения программы разработки модернизационных реформ, включающей тематические исследования, мониторинги, работу временных экспертных коллективов, публичные мероприятия, обучающие визиты и стажировки.

3. **На уровне структуры управления Европейским диалогом по модернизации (Представительство ЕС в Минске и координаторы рабочих групп):**

- организовать консультации группы координаторов Диалога по модернизации с основными общественными стейкхолдерами и лидерами крупных общественно-политических структур Беларуси (Национальная платформа ФГО ВП, представители политических партий, профсоюзы, ассоциации нанимателей, религиозные объединения и иные значимые общественно-политические структуры);
- после проведенных консультаций расширить состав Координационной группы ЕДМ путем кооптации представителей заинтересованных общественных стейкхолдеров;
- создать на контрактной основе специальные временные коллективы экспертов по принципу квалификации и профессионализма. Эти коллективы будут отвечать за подготовку программ детальных реформ и производство сопутствующих исследований и мониторингов.

При осуществлении описанных выше шагов беларусские стейкхолдеры получат возможность занять адекватное функциональное место в рамках ЕДМ, а также инициировать **серию действий и мероприятий в рамках своеобразной «программы поддержки» ЕДМ.** Такого рода мероприятия смогут сделать замысел и смысл ЕДМ более доступным для широких слоев беларусских граждан, а также обеспечат содержательную коммуникацию между различными сторонами на площадках и в средах, которые формально не входят в общую композицию Европейского диалога по модернизации.

Мы выражаем свою готовность к более детальному объяснению нашей позиции и конкретных предложений в диалоге с представителями Европейской комиссии, стран-членов ЕС, а также всех беларусских стейкхолдеров с целью внесения в ЕДМ

требуемых изменений и придания диалогу новой динамики, способной обеспечить достижение целей и задач, которые ставятся перед данной инициативой.

Подписи:

Владимир Мацкевич, Председатель Координационного комитета Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства

Ярослав Бекиш, член Управляющего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства, национальный координатор Форума по Беларуси

Влад Величко, член КК Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, Председатель Международного консорциума «ЕвроБеларусь»

Ольга Смолянко, член КК Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, директор Просветительского учреждения "Центр правовой трансформации"

Сергей Дроздовский, член КК Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, руководитель Просветительского правозащитного учреждения "Офис по правам людей с инвалидностью"

Петр Кузнецов, член КК Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, Гомельский Демократический Форум

Юрий Губаревич, член КК Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, заместитель председателя ППОО “Движение “За свободу”

Андрей Егоров, директор Центра европейской трансформации (автор первоначального текста данного документа), координатор первой экспертной рабочей группы ЕДМ

Елена Тонкачева, Председатель правления Просветительского учреждения "Центр правовой трансформации", участник второй экспертной рабочей группы ЕДМ

Николай Кванталиани, член Управляющего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства